

서울특별시교육감 사무의 민간위탁에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1514호
2. 발 의 자 : 허기회 의원
3. 발의일자 : 2016. 11. 10.
4. 회부일자 : 2016. 11. 14.

II. 제안이유

- 서울특별시교육감의 권한에 속하는 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하여 민간의 자율적인 행정 참여기회를 확대하고, 행정사무의 간소화를 통한 행정능률 향상에 기여하고자 함.

III. 주요내용

1. 민간위탁 할 수 있는 사무의 기준을 정하고 교육감이 민간위탁 할 수 있는 구체적인 위탁 대상 사무를 명시함(안 제4조).
2. 수탁기관 선정 방법 및 수탁기관선정심사위원회 구성·운영을 규정함(안 제5조 및 제6조).
3. 계약체결 등에 관한 사항을 규정함(안 제8조).
4. 수탁사무의 처리에 관한 책임은 수탁기관에 있으며, 교육감은 그에 대한 감독·책임은 지는 것을 규정함(안 제9조).
5. 처리사항의 감사에 관하여 규정함(안 제12조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방교육자치에 관한 법률」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」
2. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 의안 별첨.
3. 기 타 :
 - 입법예고(2016. 11. 18. ~ 11. 25.) : 의견 요약[별첨].

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2016년 11월 10일 허기회 의원에 의해 의안번호 제1514호로 발의되어 2016년 11월 14일 우리 위원회로 회부되었습니다.

- 동 조례안은 「지방교육자치에 관한 법률」 제26조 및 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에 따라 서울특별시교육감의 권한에 속하는 사무 중 일부를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁함에 있어 그 대상사무의 기준과 수탁기관 선정 등에 대한 구체적인 사항을 규정하여 행정능률 향상에 기여하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 민간위탁 현황과 조례안의 제정 취지에 대한 검토

- 행정권한의 민간위탁이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말합니다.¹⁾
- 현행 「지방교육자치에 관한 법률」 제26조제3항에 따르면 “교육감은 조례 또는 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검정·관리 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다”고 규정하고 있습니다.
- 민간위탁 제도는 복잡하고 다양한 행정수요에 대하여 공공부분의 불필요한 조직과 인력확대를 막고, 행정의 전문화에 따른 전문가 활용의 필요성 증가에 따라 대두된 것으로, 현재 서울시교육청도 이러한 민간위탁 제도를 통한 행정의 효율성을 꾀하기 위해 다양한 사업을 민간위탁하고 있으며 그 내역은 다음의 [표1]과 같습니다.

[표1] ‘민간위탁’으로 표시된 사업 현황

<1-1. 2017 예산 사업별 설명자료 기준>

(단위: 천원)

민간위탁 사무(사업명)	예산
혁신교육지구 운영	158,366
아태지역 학교리더십 아카데미 지원	70,000
이중언어말하기대회	6,000
독서토론논술활성화지원(서울교원문학발간)	25,000
민주시민교육직무연수	38,000
정화구역및교육환경평가시스템관리용역	61,800
학교시설민간위탁운영	22,347,594

1) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조제3호

<1-2. 2017년도 서울특별시교육비특별회계 예산서(세출) 기준>

(단위: 천원)

민간위탁 사무(사업명)	예산
중등1정자격연수(진로진학상담) 민간위탁합숙연수	6,000
중등교육전문직임용후보자연수 민간위탁합숙연수	16,000
오디세이학교협력기관운영 민간위탁금	335,526
민주시민교육직무연수 민간위탁금	38,000
민주역사체험올레길 민간위탁금	250,000
세계시민교육교원직무연수운영 민간위탁금	20,000
체험중심학생시민교육운영 민간위탁금	170,000
교육지원청마을결합형학교운영 민간위탁금	30,000
서울형혁신교육지구사업 민간위탁금	158,366
정화구역및교육환경평가시스템관리용역 민간위탁금	61,800
학교시설민간위탁운영	22,347,594

- 그러나 위 [표1]에서 알 수 있듯이, 서울시교육청에서 수행하고 있는 민간위탁 사업의 경우, 예산 사업별 설명자료와 예산서의 민간위탁 사업내역이 상이할 뿐만 아니라 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조가 ‘위탁’과 ‘민간위탁’을 명확히 구분하고 있음에도 불구하고 이를 혼용하여 표시하는 등 서울시교육청은 민간위탁 사무를 구분하는 명확한 기준을 마련하지 못하고 있는 실정입니다.²⁾
- 예컨대, ‘캠페인콘텐츠기획 및 제작’(예산서 1,214p, 사업별 설명자료 56p) 사업의 경우도 사업별 설명자료에는 ‘위탁사업비’로 표시되어 있지만 예산서의 목구분은 ‘210운영비’로 되어 있어³⁾ 동 사업이 ‘위탁’ 사업인지, ‘민간위탁’ 사업인지 아니면 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에 따른 단순 용역 사업인지 여부가 불분명한 문제가 있습니다.
- 이런 점에서 민간위탁 대상사무의 기준과 범위를 제도화하는 동 조례안은 민간위탁 제도의 효율적 활용이라는 측면에서 의미가 있는 것으로 생각합니다.

나. 주요조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 14개 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 목적, 정의, 적용범위의 총칙 사항을, 안 제4조부터 제14조까지는 민간위탁 대상사

2) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.

3) '민주시민교육직무연수'의 경우에는 목이 '320민간이전'으로 명기되어 있음(예산서 637p).

무의 기준, 수탁기관의 선정, 수탁기관선정심사위원회의 구성, 계약의 체결, 책임의 소재 및 지휘·감독 등의 본칙 사항을 규정하고 있습니다.

- 동 조례안은 「지방교육자치에 관한 법률」, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 등 상위법령에서 위임한 사항을 「알기쉬운 법령 정비기준」 및 자치법규 입안실무 등에 따라 각 조문을 체계적으로 구성하고 있는바, 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.

2) 안 제4조 민간위탁 대상사무의 기준 등에 관한 검토

- 안 제4조는 교육감의 사무 중 조사·검사·검정·관리사무 등 단순 사실행위인 행정작용이나 시민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무로서 공익성보다 능률성이 현저히 요구되거나 민간의 특수한 전문지식과 기술을 요구하는 사무 등에 대해 민간위탁을 할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 행정권한은 기본적으로 국가의 통치권에서 유래되어 시민의 권리, 의무에 영향을 미치는 권력적 성격이 강한바, 현행 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서는⁴⁾ 민간위탁의 대상이 될 수 있는 업무를 국민의 권리·의무에 대하여 규제적인 효과를 가져오는 사무가 아닌 조사, 검사, 검정, 관리 업무 등 단순한 사실행위와 민간의 전문 지식이나 기술을 활용할 필요가 있는 기술적 사무로 한정하고 있습니다.

동 조례안 제4조도 이러한 법령의 입법취지를 고려하여 부분별한 민간위탁의 남용을 방지하고자 사무의 기준을 상위법령에 따라 동일하게 규정하였습니다.

- 다만 서울특별시교육청공무원노동조합과 서울시공립학교호봉제회계직노동조합은 안 제4조제1항제4호 “그 밖에 시설관리 등 단순 행정사무로써 교육감이 필요하다고 인정하는 사무”와 관련하여 ‘시설관리 등’이라는 표현으로 인해 시설관리 공무원의 업무를 민간위탁하게 되면 오히려 비정규직을 양산할 수 있다는 우려를 표명한 바 있습니다.⁵⁾
- 따라서 안 제4조제1항제4호의 교육감이 필요하다고 인정하는 사무와 관련하여 ‘시설관리 등’이라는 표현을 삭제하는 것에 대해서는 검토가 필요할 것으로 생각되고 나아가 민간위탁 제도의 효율적 활용과 명확한 구분 기준을 확립하기 위해 ‘교육감이 필요하다고 인정하는 사무’의 범위를 안 제14조에 따라 교육규칙으로 상세히 규정하는 것에 대해서도 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

4) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」

제11조(민간위탁의 기준) ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

5) [별첨] 조례안에 대한 의견요약 참고.

3) 그 밖의 사항에 대한 검토

○ 동 조례안은 상위법령에서 민간위탁과 관련하여 위임한 사항을 체계적으로 규정하고 있는 만큼 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없을 것으로 생각되고, 서울시 교육청도 동 조례안의 제정과 관련하여 별도의 의견이 없음을 밝힌 바 있습니다 (행정관리담당관-1788,2017.2.22.).

다만, 안 제5조제2항의 ‘교육수탁기관선정심사위원회’는 안 제6조의 ‘수탁기관선정심사위원회’로 용어를 통일하고, 안 제8조제2항 및 제3항의 오타자에 대해서도 [표2]와 같이 수정할 필요가 있을 것으로 생각됩니다.

[표2] 안 제5조 및 안 제8조 수정사항

원안	수정안
제5조(수탁기관의 선정) ① (생략) ② 제1항에 따라 수탁기관을 선정하고자 하는 경우에는 제6조의 서울특별시교육청 <u>교육수탁기관선정심사위원회</u> 의 자문을 거쳐야 한다.	제5조(수탁기관의 선정) ① (생략) ② 제1항에 따라 수탁기관을 선정하고자 하는 경우에는 제6조의 서울특별시교육청 <u>수탁기관선정심사위원회</u> 의 자문을 거쳐야 한다.
제8조(계약의 체결 등) ① (생략) ② 제1항제4호에 따른 민간위탁 기간은 2년 이내로 하되 제3항 및 <u>제4</u> 에 따라 이를 갱신할 수 있다.	제8조(계약의 체결 등) ① (원안과 같음) ② 제1항제4호에 따른 민간위탁 기간은 2년 이내로 하되 제3항 및 <u>제4항</u> 에 따라 이를 갱신할 수 있다.
③ 교육감 또는 수탁기관이 제2항의 민간위탁 기간을 갱신하려는 경우에는 민간위탁 <u>기관</u> 만료 120일 전까지 위원회에 민간위탁 계약 갱신 신청서를 제출하여야 한다.	③ 교육감 또는 수탁기관이 제2항의 민간위탁 기간을 갱신하려는 경우에는 민간위탁 <u>기간</u> 만료 120일 전까지 위원회에 민간위탁 계약 갱신 신청서를 제출하여야 한다.

이상으로「서울특별시교육감 사무의 민간위탁에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

[별 첨]

<조례안에 대한 의견 요약>

의견 제출자	제출의견
서울특별시교육청공무원노동조합	민간위탁을 시행할 수 있는 범위를 확대하는 취지로 해석될 수 있어 비정규직을 양산할 수 있는바, 수탁기관선정위원회의 역할을 더욱 강화할 필요가 있음.
서울시공립학교호봉제회계직노동조합	안 제4조의 경우 민간위탁 대상 사무의 기준을 구체적으로 특정하고 있지 않아 교육청 소속 교육공무직들의 고용안정을 훼손할 수 있다는 우려가 있는바, 민간위탁의 대상사무 범위를 구체적으로 특정할 필요가 있음.

관 계 법 령

지방교육자치에 관한 법률

[시행 2017.1.1.] [법률 제14398호, 2016.12.20., 일부개정]

제19조(국가행정사무의 위임) 국가행정사무 중 시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 교육·학예에 관한 사무는 교육감에게 위임하여 행한다. 다만, 법령에 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항
2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항
3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항
4. 교육규칙의 제정에 관한 사항
5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항
6. 교육과정의 운영에 관한 사항
7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항
8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항
9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항
10. 학생통학구역에 관한 사항
11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항
12. 재산의 취득·처분에 관한 사항
13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항
14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항
15. 기금의 설치·운용에 관한 사항
16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항
17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항

제26조(사무의 위임·위탁 등) ① 교육감은 조례 또는 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속교육기관 또는 하급교육행정기관에 위임할 수 있다.

② 교육감은 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 당해지방자치단체의 장과 협의하여 구·출장소 또는 읍·면·동(특별시·광역시 및 시의 동을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 장에게 위임할 수 있다. 이 경우 교육감은 당해사무의 집행에 관하여 구·출장소 또는 읍·면·동의 장을 지휘·감독할 수 있다.

③ 교육감은 조례 또는 교육규칙이 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리 등 주민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

④ 교육감이 위임 또는 위탁받은 사무의 일부를 제1항 내지 제3항의 규정에 따라 다시 위임 또는 위탁하고자 하는 경우에는 미리 당해사무를 위임 또는 위탁한 기관의 장의 승인을 얻어야 한다.

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정

[시행 2017.2.4.] [대통령령 제27796호, 2017.1.17., 타법개정]

제10조(다른 법령과의 관계) 민간위탁사무에 관하여는 다른 법령에 특별한 규정이 없으면 이 영에서 정하는 바에 따른다.

제11조(민간위탁의 기준) ① 행정기관은 법령으로 정하는 바에 따라 그 소관 사무 중 조사·검사·검정·관리 사무 등 국민의 권리·의무와 직접 관계되지 아니하는 다음 각 호의 사무를 민간위탁할 수 있다.

1. 단순 사실행위인 행정작용
2. 공익성보다 능률성이 현저히 요청되는 사무
3. 특수한 전문지식 및 기술이 필요한 사무
4. 그 밖에 국민 생활과 직결된 단순 행정사무

② 행정기관은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무에 대하여 민간위탁의 필요성 및 타당성 등을 정기적·종합적으로 판단하여 필요할 때에는 민간위탁을 하여야 한다.

③ 행정기관이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사무를 민간위탁하였을 때에는 필요한 사무처리지침을 통보하고, 그 처리에 필요한 적절한 조치를 하여야 한다.

제12조(민간위탁 대상기관의 선정기준 등) ① 행정기관은 민간위탁할 대상기관을 선정할 때에는 인력과 기구, 재정 부담 능력, 시설과 장비, 기술 보유의 정도, 책임능력과 공신력, 지역 간 균형 분포 등을 종합적으로 검토하여 적정한 기관을 수탁기관(이하 "민간수탁기관"이라 한다)으로 선정하여야 한다.

② 행정기관은 민간수탁기관을 선정하려는 경우에는 다른 법령에서 정한 경우를 제외하고는 공개모집을 하여야 한다. 다만, 민간위탁의 목적·성질·규모 등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 관계 법령에 위배되지 아니하는 범위에서 민간수탁기관의 자격을 제한할 수 있다.

③ 행정기관은 행정사무를 민간위탁하는 경우에는 사무 처리의 지연, 불필요한 서류의 요구, 처리기준의 불공정, 수수료의 부당징수 등 문제점을 종합적으로 검토하여 이를 방지할 보완조치를 마련하여야 한다.

제13조(계약의 체결 등) ① 행정기관은 민간수탁기관이 선정되면 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결하여야 한다.

② 행정기관은 민간수탁기관과 위탁에 관한 계약을 체결할 때에는 계약 내용에 민간위탁의 목적, 위탁 수수료 또는 비용, 위탁기간, 민간수탁기관의 의무, 계약 위반 시의 책임과 그 밖에 필요한 사항을 포함하여야 한다.

제14조(지휘·감독) ① 위탁기관은 민간위탁사무의 처리에 대하여 민간수탁기관을 지휘·감독하며, 필요하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 민간위탁사무에 관하여 필요한 지시를 하거나 조치를 명할 수 있다.

② 위탁기관은 민간수탁기관에 대하여 필요한 사항을 보고하게 할 수 있다.

③ 위탁기관은 민간수탁기관의 사무 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 정지시킬 수 있다.

④ 위탁기관이 제3항에 따라 취소하거나 정지시킬 때에는 그 취소 또는 정지의 사유를 문서로 민간수탁기관에 통보하고 사전에 의견 진술의 기회를 주어야 한다.

제15조(사무편람) ① 민간수탁기관은 수탁사무의 종류별로 처리부서, 처리기간, 처리절차, 처리기준, 구비서류, 서식 및 수수료 등을 구분하여 구체적으로 밝힌 사무편람을 작성하여 갖춰 두어야 한다.

② 민간수탁기관은 제1항의 편람을 작성하였을 때에는 위탁기관의 승인을 받아야 한다.

제16조(처리 상황의 감사) ① 위탁기관의 장은 민간위탁사무의 처리 결과에 대하여 매년 1회 이상 감사를 하여야 한다.

② 위탁기관의 장은 제1항에 따른 감사 결과 민간위탁사무의 처리가 위법하거나 부당하다고 인정될 때에는 민간수탁기관에 대하여 적절한 시정조치를 할 수 있고, 관계 임원과 직원에 대해서는 문책을 요구할 수 있다.